

# HUBUNGAN FUNGSIONAL DEPARTEMEN LUAR NEGERI DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENYELENGGARAKAN KERJASAMA INTERNASIONAL SISTERSHIP\*

*Agustinus Supriyanto\*\**

## ABSTRACT

Indonesia has two Acts which can be legal bases for Cities and Provinces to conclude sistership international cooperations (SIC); those are Act on Local Government (ALG) and Act on International Agreements (AIA). The SIC consist of sister city and sister province cooperations. According to ALG, local governments have capacity to plan in concluding international agreements concerning to local interests. Pursuant to AIA, local governments which have a plan to conclude international agreements should consult and coordinate the Department of Foreign Affairs. This research discussed the following question: in where the point of contact between the function of the Foreign Affairs Department and the local governments in conducting their respective capacities in concerning to the sister city and sister province cooperations according to ALG and AIA. The research was conducted by documentary and library study. The data were analyzed by interpretation of treaties and law with a legal comparative approach. Although Municipal and Provincial Governments were principal actors in establishing SIC, there were some steps being part of the functions of the Foreign Affairs Department. It was found that the point of contact between the function of the Department and the local governments in concluding the sister city and sister province agreements covered the following facts. The Department gave consultation on the plan of the local government in concluding SIC. The Department formally approaches the foreign parties. The Department conducted the function of coordinator. The local governments belonged to the capacity to conclude Letter of Intent and Memorandum of Understanding on Sister City/ Province Cooperation. In signing the MoU, Mayors or Governors needed full powers issued by Minister for Foreign Affairs.

### I. Latar Belakang Masalah

Yang dimaksudkan dengan Kerjasama Internasional *Sistership* (KIS) di sini tidak lain adalah hubungan kemitraan antara suatu daerah di suatu negara dengan daerah di negara lainnya. Secara umum KIS terdiri dari dua macam, yaitu kerjasama internasional kota kembar (*sister city*) dan propinsi kembar (*sister province*). Kerjasama Internasional Kota Kembar (KIKK) berarti hubungan kemitraan antara suatu kota di suatu negara dengan kota di negara lainnya,

sedangkan Kerjasama Internasional Propinsi Kembar (KIPK) berarti hubungan kemitraan antara suatu propinsi di suatu negara dengan propinsi di negara lainnya.

Sudah sejak lama kota atau propinsi di Indonesia melakukan KIS ini. Sebagai bukti, pada tanggal 24 Mei 1960 Kota Bandung menjalin kerjasama dengan Kota Braunschweig (Republik Federasi Jerman). Pada saat itu KIS dilakukan atas dasar praktik. Baru pada tahun 1992 ditetapkan Peraturan

\* Ditata ulang dari Laporan Penelitian berjudul "Eksistensi Kerjasama *Sisterhood* dalam Sistem Otonomi Daerah dan Perjanjian Internasional", dengan penyesuaian judul.

\*\* S.H., M.Si., staf pengajar Fakultas Hukum UGM

Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri di Jajaran Departemen Dalam Negeri. Sejak saat itu banyak kota dan propinsi yang melakukan KIS dengan mitranya di luar negeri. Di sini dapat diberikan beberapa contoh KIKK, yaitu (1) pada tahun 1992 dijalin kerjasama antara Kota Jakarta dengan Berlin (Jerman), (2) pada tahun 1993 dijalin kerjasama antara Kota Manado dengan Davao (Philipina), (3) pada tahun 1997 dijalin kerjasama antara Kota Surabaya dengan Kochi (Jepang), (4) pada tahun 1998 dijalin kerjasama antara Kota Kupang dengan Palmerston (Australia), (5) pada tahun 2000<sup>1</sup> dijalin kerjasama antara Kota Bandung dengan Braunschweig (Republik Federasi Jerman), dan sebagainya. Terdapat pula beberapa contoh KIPK, yaitu (1) pada tahun 1993 dijalin kerjasama antara Propinsi DKI Jakarta dengan New South Wales, (2) pada tahun 1994 dijalin kerjasama antara Propinsi Jawa Timur dengan Louisiana (AS), (3) pada tahun 1995 dijalin kerjasama antara Propinsi Sumatra Barat dengan Oita (Jepang), (4) pada tahun 1996 dijalin kerjasama antara Propinsi Bali dengan Northern Territory (Australia), (5) pada tahun 1997 dijalin kerjasama antara Propinsi Jawa Barat dengan South Australia, dan sebagainya.<sup>2</sup>

Sementara itu dalam perkembangan negeri ini, pada tahun 1999 telah diundangkan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disingkat UUPD). UUPD dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom (selanjutnya disingkat PPKP). Dalam UUPD ini antara lain diatur mengenai kewenangan Daerah dalam merencanakan pembuatan perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah.<sup>3</sup> Pada tahun berikutnya telah diundangkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional (selanjutnya disingkat dengan UUPI). Menurut UUPI, lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri Luar Negeri.<sup>4</sup>

## II. Permasalahan

Mengingat KIS mengandung aspek internasional, maka Departemen Luar Negeri (Deplu) memiliki kewenangan tertentu dalam proses pembuatannya. Sementara itu pelaku utama dalam kerjasama ini adalah kota atau propinsi, maka Pemerintah Kota atau Propinsi juga mempunyai kewenangan tertentu di dalamnya. Oleh karena itu permasalahan

<sup>1</sup> Kerjasama antara Kota Bandung dengan Braunschweig yang diselenggarakan pada tahun 2000 merupakan pembaharuan kerjasama di antara keduanya yang telah ditandatangani pada tahun 1960.

<sup>2</sup> Contoh-contoh lain mengenai KIKK dan KIPK dapat diperiksa dalam: Agustinus Supriyanto, 2000, "Kewenangan Daerah dalam Pembuatan dan Pelaksanaan Perjanjian Internasional Yang Menyangkut Kepentingan Daerah", *Mimbar Hukum*, No.: 34/ II/ 2000, hlm. 75-84 dan Agustinus Supriyanto, 2000, "Menyiasati Kelemahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Melalui Perjanjian Internasional *Sister Province* dan *Sister City* untuk Mengoptimalkan Potensi Daerah", *Majalah Hukum Yustisia*, Nomor 51 Tahun XIII Maret 2000-Mei 2000, hlm.17-21. Pembahasan dalam kedua tulisan ini semata-mata masih didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, karena Undang-Undang Perjanjian Internasional belum ditetapkan dan diundangkan. Periksa juga: Agustinus Supriyanto dan Andi Sandi ATT, 2002, "Pengembangan Potensi Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Melalui Kerjasama *Sister Province*", *Mimbar Hukum*, No.: 41/ VI/ 2002. Tulisan ini khusus membahas Kerjasama *Sister Province* yang dilakukan oleh Propinsi DIY.

<sup>3</sup> Pasal 18 ayat 1 sub g UUPD

<sup>4</sup> Pasal 5 ayat 1 UUPI

yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah di manakah titik temu fungsi Deplu dan Pemerintah Kota/Propinsi dalam melaksanakan kewenangan masing-masing sehubungan dengan KIKK dan KIPK berdasarkan UUPI dan UUPD.

### III. Pembahasan

#### A. Memaknai UUPI Sehubungan dengan KIS

##### 1. KIS dalam Perjanjian Internasional

Menurut UUPI yang dimaksud dengan perjanjian internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.<sup>5</sup> Bentuk dan nama perjanjian internasional dalam prakteknya cukup beragam, antara lain: *treaty, convention, agreement, memorandum of understanding, protocol, charter, declaration, final act, arrangement, exchange of notes, agreed minutes, summarary records, process verbal, modus vivendi, dan letter of intent*. Pada umumnya bentuk dan nama perjanjian menunjukkan bahwa materi yang diatur oleh perjanjian tersebut memiliki bobot kerjasama yang berbeda tingkatannya. Namun demikian, secara hukum, perbedaan tersebut tidak mengurangi hak dan kewajiban para pihak yang tertuang di dalam suatu perjanjian internasional. Penggunaan suatu bentuk dan nama tertentu bagi perjanjian internasional, pada dasarnya menunjukkan keinginan dan maksud para pihak terkait serta dampak politiknya bagi para pihak tersebut.<sup>6</sup>

Berdasarkan tingkatan bobot kerjasama tersebut, dalam praktek Indonesia, perjanjian-perjanjian internasional dibedakan dalam beberapa tingkatan, yaitu traktat atau *treaty*, persetujuan atau *agreement*, dan instrumen

tidak resmi atau *informal instruments*.<sup>7</sup> Yang dimaksud dengan traktat adalah perjanjian internasional yang tertinggi yang mengikat negara secara menyeluruh dengan negara lain baik yang bersifat bilateral maupun multilateral. Traktat hanya dapat berlaku setelah mendapat pengesahan dari Presiden atau Menteri Luar Negeri dengan *instrument of ratification* dan atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan undang-undang. Perjanjian internasional jenis ini mengatur materi yang mendasar dalam hubungan kenegaraan.

Yang dapat digolongkan ke dalam perjanjian internasional jenis tersebut paling tidak perjanjian internasional yang mengatur lima materi mendasar berikut ini. *Pertama*, perjanjian/ konvensi multilateral antar negara yang mempunyai sifat *law making treaty*. *Kedua*, perjanjian internasional yang bersifat politis atau hal-hal yang dapat mempengaruhi haluan politik negara seperti pada jenis perjanjian persekutuan (aliansi). *Ketiga*, perjanjian internasional yang menyangkut masalah ekonomi dan keuangan. *Keempat*, perjanjian internasional yang menyangkut pertahanan keamanan negara, termasuk perubahan wilayah ataupun penetapan tapal batas wilayah negara. *Kelima*, perjanjian internasional yang mengatur hal-hal lain yang berdasarkan konstitusi mempunyai nuansa pertanggungjawaban besar atas nama negara dan bangsa.

Sementara itu yang dimaksud dengan persetujuan atau *agreement* adalah perjanjian internasional yang lebih rendah daripada traktat yang mengikat pemerintah (*inter-governmental relationship*). Persetujuan dapat berlaku setelah disahkan oleh Presiden dengan Keputusan Presiden dan disampaikan kepada DPR untuk diketahui. *Agreement* ini mengatur materi yang tidak termasuk kategori traktat, atau sebagai

<sup>5</sup> Pasal 1 UUPI

<sup>6</sup> Penjelasan atas UUPI (Bagian Umum)

<sup>7</sup> Departemen Luar Negeri, 1994, "Petunjuk Pelaksanaan Proses dan Prosedur Pembuatan Perjanjian Internasional", *Makalah*, Jakarta, hlm. 2-4.

pengaturan teknis atas traktat itu sendiri jika dikehendaki oleh traktat itu.

Selain *treaty* dan *agreement* masih ada satu jenis perjanjian internasional lainnya yang sering dibuat oleh Indonesia, yaitu instrumen tidak resmi (*informal instrument*). Yang dimaksud dengan instrumen tidak resmi ini adalah bentuk perjanjian internasional yang dalam kapasitasnya tidak selalu harus mendapatkan persetujuan lembaga tinggi negara, akan tetapi merupakan babak awal dari persiapan proses pembuatan perjanjian atau merupakan pelaksanaan dari suatu perjanjian, bahkan merupakan perjanjian yang berdiri sendiri.

Instrumen tidak resmi dapat dibagi menjadi empat macam. *Pertama*, *Memorandum of Understanding* (MoU). MoU merupakan bentuk lain dari *informal agreement* yang bersifat lebih kepada pengaturan teknis. MoU ini dapat bersifat pengaturan yang berdiri sendiri, seperti misalnya KIKK dan KIPK. Selain itu MoU dapat merupakan pengaturan pelaksanaan dari suatu perjanjian yang tingkatannya lebih tinggi.

*Kedua*, *Agreed Minutes* yaitu suatu kesepakatan antar lembaga pemerintah tentang hasil akhir atau hasil sementara dari satu pertemuan teknis. Bentuk ini banyak digunakan untuk merekam pembicaraan informal pada acara-acara kunjungan resmi atau tidak resmi, atau untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan sementara sebagai bagian dari satu rangkaian putaran perundingan mengenai suatu masalah yang sedang dirundingkan.

*Ketiga*, *Exchange of Notes/ Letter of Intent/ Pertukaran Nota Diplomatik* yaitu suatu dokumen yang isinya merupakan pertukaran penyampaian atau pemberitahuan resmi posisi pemerintah masing-masing yang telah disetujui bersama mengenai suatu masalah tertentu. Hal ini dapat berupa sekedar pelaksanaan tindak

lanjut dari suatu persetujuan yang telah dicapai, seperti dalam hal pemberitahuan tentang ratifikasi suatu perjanjian/ persetujuan, atau berupa konfirmasi dari kesepakatan lisan yang telah dicapai sebelumnya, terutama dalam hal kesepakatan atau persetujuan yang tidak dapat dipublikasikan, atau berupa kesepakatan tentang perubahan dari suatu persetujuan yang telah berlaku. Cara pertukarannya dapat dilakukan sekedar dengan saling mengirimkan nota masing-masing, atau dengan melalui suatu upacara resmi.

*Keempat*, *Record of Discussions* merupakan instrumen yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan materi teknis pelaksanaan suatu perjanjian payung, kerjasama antar departemen/ instansi, atau menyangkut implementasi dari suatu persetujuan atau traktat yang telah ada. Instrumen ini dapat berlaku secara langsung setelah penandatanganan tanpa perlu terlebih dahulu mendapatkan pengesahan dari presiden atau persetujuan DPR.<sup>8</sup>

Dari uraian tersebut di atas dapat dikatakan bahwa perjanjian KIS termasuk dalam instrumen tidak resmi yang diwujudkan dalam MoU. Dapat terjadi dalam pembuatan MoU, didahului pembuatan *Letter of Intent* (LoI). LoI merupakan langkah awal secara formal sebagai kehendak kedua pihak yang berkepentingan, namun belum mempunyai ikatan hukum. Hal yang dinyatakan dalam LoI merupakan kehendak secara tertulis dari kedua pihak untuk mengadakan kerjasama dalam bidang-bidang yang mereka minati.<sup>9</sup>

Sebagai contoh LoI adalah *Letter of Intent to Establishing Friendship and Twin City Cooperation between the Municipal Council of Tawau State of Sabah, Malaysia and the Municipal Government of Pare-Pare, the Province of South Sulawesi, Republic of Indonesia* yang ditandatangani pada tanggal 12 Februari 1991. LoI antara Tawau

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Departemen Luar Negeri, 2001, "Prosedur Pembentukan Kerjasama Kota Kembar (Sister City) dan Propinsi Kembar (Sister Province) di Indonesia dengan Kota dan Propinsi di Luar Negeri", *Paper*, Jakarta, hlm. 5.

dan Pare-Pare ini kemudian ditindaklanjuti dengan *Memorandum of Understanding for the Establishing Friendship and Twin City Cooperation between the Municipal Council of Tawau State of Sabah, Malaysia and the Municipal Government of Pare-Pare, the Province of South Sulawesi, Republic of Indonesia* yang ditandatangani pada tanggal 17 Februari 1991.

Hal tersebut berarti bahwa LoI masih dalam taraf perumusan keinginan para pihak; belum sampai pada perumusan implementasinya. Perumusan implementasinya dituangkan dalam MoU. Kesepakatan dalam MoU ini sering masih dijabarkan secara lebih konkrit dalam *special arrangement* yang isinya bersifat teknis. Dalam UUPI<sup>10</sup> disebutkan bahwa “penandatanganan suatu perjanjian internasional yang menyangkut masalah teknis sebagai pelaksanaan dari perjanjian yang sudah berlaku dan materinya berada dalam lingkup kewenangan suatu lembaga negara atau lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen dilakukan tanpa memerlukan *full powers*.” Dengan demikian penandatanganan *special arrangement* ini tanpa persyaratan *full powers*.

## 2. Fungsi Deplu dalam KIS

Perjanjian internasional yang dimaksud dalam UUPI adalah setiap perjanjian di bidang hukum publik, diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh Pemerintah dengan negara, organisasi internasional, atau subyek hukum internasional lain.<sup>11</sup> Dalam UUPI juga disebutkan bahwa “lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri Luar Negeri”. Dalam kaitannya dengan KIS,

Deplu memberikan konsultasi dan melakukan koordinasi dalam proses peninjauan, perumusan naskah, dan penandatanganan.

Konsultasi dimulai pada saat Pemerintah Daerah mengirimkan surat kepada Departemen Luar Negeri sebagai pemberitahuan atas rencana kerjasama dengan salah satu kota atau propinsi atau negara bagian negara lain. Apabila rencana tersebut disetujui oleh Deplu, maka Deplu sebagai koordinator akan meneruskan atau memberitahukannya ke Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) di negara yang bersangkutan. Setelah menerima pesan Deplu berisi rencana kerjasama tersebut, tugas KBRI adalah menyampaikan rencana tersebut kepada Pemerintah Daerah di negara mitra melalui Departemen Luar Negeri yang bersangkutan. Apabila pihak Pemerintah Daerah di negara setempat menyetujuinya, maka persetujuannya akan disampaikan kepada Deplu RI melalui KBRI. Masih berkaitan fungsi sebagai koordinator, Deplu ikut terlibat merencanakan pertemuan dua walikota atau gubernur yang akan melakukan pertemuan.

Untuk sementara peran Deplu berhenti sebentar. Pertemuan awal antar dua pemimpin dari dua daerah dari dua negara ini akan membahas LoI tentang KIS untuk kemudian ditandatangani. Pihak walikota atau gubernur asal Indonesia akan melaporkan LoI yang sudah ditandatangani kedua belah pihak kepada Menteri Dalam Negeri.

Langkah selanjutnya adalah kedua belah pihak membuat rencana naskah MoU. Draft rencana MoU ini dibahas di tingkat pusat antara Tim Daerah dengan instansi di tingkat pusat. Setelah pembahasan draft MoU di tingkat pusat, rencana kerjasama ini terlebih dahulu dimintakan persetujuan DPRD kota atau propinsi<sup>12</sup> melalui sidang pleno Dewan.

Selanjutnya Pemerintah Kota atau Propinsi meminta persetujuan Pemerintah

<sup>10</sup> Pasal 7 ayat 1

<sup>11</sup> Penjelasan atas UUPI (Bagian Umum)

<sup>12</sup> Pasal 18 ayat 1 sub g UUPD

Republik Indonesia melalui Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri. Final draft MoU kemudian dikirimkan kepada Deplu dengan surat pengantar dari Departemen Dalam Negeri. Atas dasar ini Menlu mengeluarkan *full powers* untuk Walikota atau Gubernur yang bersangkutan untuk menandatangani MoU dimaksud. Hal yang terakhir ini didasarkan pada ketentuan bahwa "seseorang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikatkan diri pada perjanjian internasional, memerlukan *full powers*".<sup>13</sup> Dalam hal KIKK yang menandatangani MoU adalah walikota, sedangkan dalam hal KIPK yang menandatangani MoU adalah gubernur.

Berlakunya MoU tentang KIS didasarkan pada penandatanganan dari kedua belah pihak. Menurut UUPI, "Pemerintah Republik Indonesia dapat membuat perjanjian internasional yang berlaku setelah

penandatanganan".<sup>14</sup> Perjanjian internasional yang memuat materi yang bersifat teknis dapat langsung berlaku setelah penandatanganan. Perjanjian yang termasuk ke dalam kategori ini di antaranya adalah perjanjian kerjasama antarpemprovinsi dan antarkota.<sup>15</sup>

## B. Kewenangan Pemerintah Kota/ Propinsi dalam KIS

Dalam UUPD disebutkan antara lain bahwa "DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberi pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah (Daerah) terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah".<sup>16</sup> Hal ini berarti dalam rangka otonomi daerah, Pemerintah Daerah dimungkinkan membuat perjanjian internasional yang menyangkut kepentingannya. Selama ini perjanjian internasional yang dibuat oleh daerah-daerah di Indonesia dengan pihak luar negeri adalah perjanjian KIS.

**Daftar KIPK Disertai dengan Bidang-Bidang Kerjasamanya<sup>17</sup>**

No.	Propinsi di Indonesia	Propinsi/ Negara Bagian Negara Lain	Tahun	Bidang-Bidang Kerjasama
1.	DKI Jakarta	New South Wales	1993	Investasi, perdagangan, pembangunan, <i>urban development</i>
2.	Jawa Timur	Lousiana (AS)	1994	Ekonomi, perdagangan, budaya, pariwisata
3.	Sumatra Barat	Oita (Jepang)	1995	Pertanian, perikanan, kehutanan, industri, pariwisata, pembangunan daerah, kebudayaan
4.	Bali	Northern Territory (Australia)	1996	Pendidikan dan kebudayaan, pariwisata, kesehatan, industri, perdagangan
5.	Jawa Barat	South Australia	1997	Perdagangan dan perindustrian

Tabel 1

<sup>13</sup> Pasal 7 ayat 1 UUPI *jo.* Penjelasan Pasal 7 ayat 1 UUPI

<sup>14</sup> Pasal 15 ayat 1 UUPI

<sup>15</sup> Penjelasan Pasal 15 ayat 1 UUPI

<sup>16</sup> Pasal 18 ayat 1 sub g UUPD

<sup>17</sup> Sumber: File Direktorat Perjanjian Internasional Deplu

Sementara itu dilihat PPKP, kewenangan Propinsi meliputi 20 (dua puluh) bidang, yaitu: pertanian, kelautan, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, penanaman modal, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, sosial, penataan ruang, pemukiman, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, politik dalam negeri dan administrasi publik, pengembangan otonomi daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah di wilayah propinsi, dan hukum dan perundang-undangan.<sup>18</sup> Dengan demikian, Propinsi

dapat menyelenggarakan KIPK dengan materi-materi tersebut. Dengan mempelajari pengalaman yang sudah berlangsung berikut ini disampaikan daftar KIPK maupun KIKK dengan bidang-bidang yang dikerjasamakan dalam KIS tersebut.

Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa sehubungan dengan struktur kenegaraan yang berbeda, dapat terjadi KIPK tidak dilaksanakan antar propinsi dari negara yang berbeda, namun antara suatu propinsi di suatu negara dengan negara bagian di negara lain.

**Daftar KIKK Disertai dengan Bidang-Bidang Kerjasamanya<sup>19</sup>**

No.	Kota di Indonesia	Kota Negara Lain	Tahun	Bidang-Bidang Kerjasama
1.	Jakarta	Berlin (Jerman)	1992	Transportasi, lingkungan hidup, program kota bersih/ limbah buangan, kebun binatang, perkotaan, perdagangan
2.	Manado	Davao (Philipina)	1993	Perdagangan, ekonomi, perhubungan, kesenian, budaya, pemuda, olah raga, lingkungan hidup, manajemen perkotaan, sumber daya manusia
3.	Surabaya	Kochi (Jepang)	1997	Ekonomi, perdagangan, pendidikan, kebudayaan, kesenian, pariwisata, transportasi, lingkungan hidup perkotaan
4.	Kupang	Palmerston (Australia)	1998	Infrastruktur kota, tata ruang, pendidikan dan kebudayaan, pemuda, olah raga, lingkungan, kesehatan, pariwisata, perdagangan, penanaman modal
5.	Bandung	Braunschweig (Republik Federasi Jerman)	2000	(1) ekonomi, perdagangan, industri dan kepariwisataan, (2) iptek, administrasi, (3) pendidikan, kebudayaan, kesejahteraan sosial, kepemudaan dan keolahragaan

Tabel 2

<sup>18</sup> Pasal 3 ayat 5 PPKP

<sup>19</sup> Ibid.

Melihat daftar KIKK di atas apabila kota yang mengadakan kerjasama adalah ibukota negara, maka mitra kerjasamanya biasanya juga ibukota negara. Demikian pula apabila kota yang menyelenggarakan kerjasama merupakan ibukota propinsi maka biasanya mitra kerjasamanya juga ibukota propinsi atau ibukota negara bagian.

Supaya dua kota atau dua propinsi dari dua negara yang berbeda dapat menyelenggarakan KIS, perlu diperhatikan syarat *similarities* di antara keduanya. Syarat *similarities* setidaknya terdiri dari enam kesamaan.<sup>20</sup> *Pertama*, di antara kedua pihak dijumpai kesamaan kedudukan dan status administrasi. *Kedua*, kedua daerah mempunyai kesamaan ukuran dan fungsi. *Ketiga*, di antara kedua kota/ propinsi memiliki kesamaan permasalahan. *Keempat*, di antara kedua belah pihak ditemukan kemiripan permasalahan. *Kelima*, diusahakan keduanya dapat saling mengalihkan ilmu dan teknologi secara seimbang. *Keenam*, antara pihak yang satu dengan pihak yang lain dapat saling melengkapi dalam bidang ekonomi, sehingga yang satu dapat menjadi mitra yang lain dalam mendukung aliran barang dan jasa di antara keduanya.

Dalam melaksanakan kewenangannya menyelenggarakan KIS, Daerah harus mempertimbangkan juga beberapa kepentingan nasional dan daerah. *Pertama*, kerjasama ini harus sejalan dengan program pembangunan nasional. *Kedua*, kota atau propinsi yang bersangkutan perlu menetapkan prioritas bidang yang dikerjakannya untuk kemajuan daerahnya. *Ketiga*, Daerah harus memanfaatkan KIS ini sebagai peluang untuk mengoptimalkan potensi daerahnya.

### **C. Hubungan UUPI dan UUPD Menyangkut Fungsi Deplu dan Kewenangan Pemerintah Kota/ Propinsi dalam KIS**

Ditinjau dari sisi UUPI, fungsi Deplu dalam proses pembuatan perjanjian KIS adalah memberi konsultasi dan bertindak selaku koordinator.<sup>21</sup> Ini berarti bahwa kota atau propinsi yang hendak melakukan KIS harus berkonsultasi dahulu dengan Deplu, baru kemudian Deplu melaksanakan fungsinya sebagai koordinator dalam proses penyusunan KIS. Sebaliknya dilihat dari sisi UUPD, apabila Pemerintah (Daerah) rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah, DPRD mempunyai tugas dan wewenang memberi pendapat dan pertimbangan.<sup>22</sup> Di sini kelihatan sekali bahwa dalam pembuatan KIKK dan KIPK, Pemerintah Daerah harus berkonsultasi dengan Menlu dan harus meminta pendapat dan pertimbangan DPRD. Dengan demikian belum ada otonomi dalam pembuatan KIKK dan KIPK, walaupun jelas bahwa Pemerintah Kota atau Propinsi mempunyai kewenangan tertentu dalam penyelenggaraan KIS.

Belum dinikmatinya otonomi dalam pembuatan KIS berhubungan dengan pengecualian kewenangan Daerah dalam sistem otonomi daerah. Menurut UUPD, politik luar negeri merupakan wewenang Pemerintah pusat. Secara lengkap menurut UUPD dikatakan bahwa "kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain".<sup>23</sup> Proses komunikasi dengan pihak luar negeri dalam pembuatan KIS

<sup>20</sup> Bandingkan dengan Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, 2000, "Peran dan Kebijakan Kerjasama Luar Negeri dalam Mendukung Otonomi Daerah", *Paper Disampaikan pada Seminar Evaluasi Program Kerjasama Luar Negeri*, Yogyakarta 11 Nopember 2000, hlm. 5. Bandingkan juga dengan Departemen Luar Negeri, 2001, *loc. cit.*, hlm. 2.

<sup>21</sup> Periksa Pasal 5 ayat 1 UUPI

<sup>22</sup> Pasal 18 ayat 1 sub g UUPD

<sup>23</sup> Pasal 7 ayat 1 UUPD



masih dianggap mengandung aspek politik luar negeri, sehingga dalam salah satu tahapannya harus berkonsultasi dengan Deplu. Sebenarnya dilihat dari sisi materi KIS tidak mengandung aspek politik.

Masih menonjolnya anggapan bahwa KIS mengandung aspek politik luar negeri dapat dihubungkan dengan adanya syarat utama untuk diadakan KIS adalah antara kedua negara sudah ada hubungan diplomatik. Pada waktu hubungan diplomatik antara Indonesia dan RRC dibekukan, tidak dapat diselenggarakan KIS antara dua kota atau dua propinsi dari kedua negara. Begitu hubungan diplomatik kedua negara dibuka kembali, Kota Jakarta dapat mengadakan KIKK dengan Beijing. Masih ada persyaratan-persyaratan lain<sup>24</sup> selain harus ada hubungan diplomatik tersebut. *Pertama*, perjanjian dan kerjasama oleh Daerah dengan lembaga/ badan di luar negeri berdasarkan kewenangan daerah otonom tidak boleh bertentangan dengan ketentuan kesepakatan serupa yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.<sup>25</sup> *Kedua*, kerjasama Daerah dengan pihak luar negeri merupakan penjabaran dari kebijakan Pemerintah Pusat di bidang luar negeri. *Ketiga*, kerjasama dimaksud merupakan pelengkap dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional dan daerah. *Keempat*, kerjasama dimaksud harus memperhatikan asas persamaan sehingga memberi manfaat dan tidak boleh merugikan kepentingan ideologi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan.

Sebenarnya masih ada syarat-syarat lainnya yang masih harus dipenuhi.<sup>26</sup> Syarat-syarat tersebut misalnya pembentukan KIS tidak boleh memberatkan pihak Indonesia ditinjau dari berbagai segi khususnya beban keuangan. Hal ini berarti bahwa KIS harus bermanfaat secara maksimal dan dihindari adanya hubungan KIS yang hanya bersifat membebani Pemerintah Daerah. Dengan demikian Pemerintah Kota atau Propinsi harus meneliti secara cermat setiap tawaran untuk mengadakan KIS.

### III. Kesimpulan

Walaupun Pemerintah Kota dan Propinsi merupakan pelaku utama dalam penyelenggaraan KIS, terdapat langkah-langkah tertentu yang menjadi bagian fungsi Deplu. Dengan demikian dijumpai adanya titik temu fungsi Deplu dan Pemerintah Kota/ Propinsi dalam melaksanakan kewenangan masing-masing sehubungan dengan KIKK dan KIPK berdasarkan UUPI dan UUPD. Deplu memberi konsultasi terhadap rencana Daerah dalam pembuatan KIS. Kewenangan melakukan penjajagan dengan pihak luar negeri secara resmi berada pada Deplu; secara tidak resmi dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Deplu melakukan fungsi koordinator dalam tahap ini. Pembuatan Lol dan MoU berada pada kewenangan Pemerintah Daerah, namun pada waktu penandatanganan MoU, Walikota atau Gubernur memerlukan *full powers* yang dikeluarkan oleh Menlu.

<sup>24</sup> Bandingkan dengan Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, 2000, *loc. cit.*, hlm. 5.

<sup>25</sup> Pasal 5 ayat 2 PPKP

<sup>26</sup> Bandingkan dengan Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, 2000, *loc. cit.*, hlm. 5-6.

## DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, 2000, "Peran dan Kebijakan Kerjasama Luar Negeri dalam Mendukung Otonomi Daerah", *Paper Disampaikan pada Seminar Evaluasi Program Kerjasama Luar Negeri*, Yogyakarta 11 Nopember 2000.
- Departemen Luar Negeri, 1994, "Petunjuk Pelaksanaan Proses dan Prosedur Pembuatan Perjanjian Internasional", *Makalah*, Jakarta.
- Departemen Luar Negeri, 2001, "Prosedur Pembentukan Kerjasama Kota Kembar (Sister City) dan Propinsi Kembar (Sister Province) di Indonesia dengan Kota dan Propinsi di Luar Negeri", *Paper*, Jakarta.
- Supriyanto, Agustinus, 2000, "Kewenangan Daerah dalam Pembuatan dan Pelaksanaan Perjanjian Internasional Yang Menyangkut Kepentingan Daerah", *Mimbar Hukum*, No.: 34/ II/ 2000.
- Supriyanto, Agustinus, 2000, "Menyiasati Kelemahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Melalui Perjanjian Internasional *Sister Province* dan *Sister City* untuk Mengoptimalkan Potensi Daerah", *Majalah Hukum Yustisia*, Nomor 51 Tahun XIII Maret 2000-Mei 2000.
- Supriyanto, Agustinus dan Sandi, Andi ATT, 2002, "Pengembangan Potensi Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Melalui Kerjasama *Sister Province*", *Mimbar Hukum*, No.: 41/ VI/ 2002.